

ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 : ความไม่แน่นอนชัดเจนของพฤติกรรมที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ

อานันท์ กระบวนศรี^{*,**}

รับบทความเมื่อ 7 ธันวาคม 2566

แก้ไขบทความเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2568

ตอบรับบทความเมื่อ 8 เมษายน 2568

บทคัดย่อ

กฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นหนึ่งในมาตรการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการรักษาวินัยทางการคลังในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมหนึ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจฝ่าฝืนต่อกฎหมายหลายฉบับในเวลาเดียวกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 95 และมาตรา 97 จึงเข้ามาจัดสรรความสัมพันธ์ระหว่างฐานความผิดตามกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 97 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ยังดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม กล่าวคือ

* บทความเรื่อง “ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561” แบ่งเป็น 2 ตอน ได้แก่ (1) ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 : ความไม่แน่นอนชัดเจนของพฤติกรรมที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ และ (2) ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 : ความไม่แน่นอนชัดเจนของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ บทความทั้งสองเรื่องเป็นการวิเคราะห์ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ในแง่มุมที่ต่างกัน กล่าวคือ บทความฉบับนี้จะเป็นการศึกษาถึงวัตถุประสงค์ และในบทความลำดับถัดไปจะเป็นการศึกษาถึงกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาผิด ทั้งนี้ ผู้เขียนใช้คำว่า “ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีประเภทดังกล่าวในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกชั้นหนึ่ง

** นิติศาสตรมหาบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน สาขากฎหมายมหาชนภาคธุรกิจ มหาวิทยาลัย Paris - Saclay (เกียรตินิยม) ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กรณีที่หน่วยงานอาจดำเนินการตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดวินัยข้าราชการแล้ว กรณีย่อมไม่เข้าองค์ประกอบที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครอง ในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ กรณีนำมาสู่การตั้งคำถามถึงความเป็นไปได้ในการใช้บังคับ บทบัญญัติมาตรา 97 ในทางปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อพิจารณาฐานความผิดที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวินัย การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้ว ย่อมเห็นได้ว่าล้นแล้วแต่เป็นกรณีที่หน่วยงานอาจดำเนินการ ตามมาตรา 95 วรรคสาม ได้โดยสภาพ บทความนี้จึงทำการศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าวผ่านการศึกษา หลักกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ที่มาและสาระสำคัญของบทกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และเสนอแนวทาง แก้ไขปัญหาดังกล่าว

คำสำคัญ : บทความวิชาการ, กฎหมายมหาชน, กฎหมายการคลัง, วินัยทางการคลัง, วินัยการเงินการคลัง ของรัฐ, วินัยการคลังและการงบประมาณ, ปฎิญญาติมาว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน, คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน, ศาลปกครอง, หลักการไม่พิจารณาโทษสองครั้ง สำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว



Abstract

Budgetary and financial discipline laws serve as essential mechanisms for regulating the behavior of government officials. These laws play a pivotal role for the State Audit Commission in upholding fiscal discipline in Thailand. Nonetheless, some government officials may find themselves breaching multiple laws simultaneously. Articles 95 and 97 of The Organic Act on State Audit B.E. 2561 (2018) establish the connection between various legal violations. Specifically, Article 97 stipulates that if proceedings are initiated under Article 95, paragraph three—meaning that an agency may take action under the law for tortious liability or civil servant disciplinary offenses against government officials who have committed violations—the Auditor-General is not obliged to present the case to the Commission for the imposition of administrative penalties on the implicated official. As the situation leads to questioning the practicality of enforcing Article 97, an examination of the grounds for misconduct outlined in the State Fiscal and Financial Discipline Act B.E. 2561 (2018) reveals a consistent involvement of agencies taking action under Article 95, paragraph three. This article delves into the aforementioned issue by scrutinizing the fundamental legal aspects related to the problem, its origins, and the importance of the current laws in effect. Additionally, it proposes solutions to address the identified issues.

Keywords : Academic articles, Public law, Public finance law, Fiscal discipline, State fiscal and financial disciplines, Budgetary and financial discipline, Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, State Audit Commission, Auditor-General, Administrative Court, Ne Bis in Idem Principle

บทนำ

“วินัยทางการคลัง” เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมตรวจสอบให้การนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 62¹ ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลัง (ในชื่อวินัยการเงินการคลังของรัฐ) อย่างเคร่งครัด และจัดให้มี “กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เป็นกฎหมายหลักในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย และปรากฏในหมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ และมีอำนาจสั่งลงโทษการกระทำที่ผิด “วินัยการคลังและการงบประมาณ”² ตามมาตรา 240 วรรคหนึ่ง (5)³

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 62 “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ”

² “วินัยการคลังและการงบประมาณ” เป็นส่วนหนึ่งของ “วินัยทางการคลัง” ที่มีสถานะเป็นกรอบในทางกฎหมาย เป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพและปฏิบัติ หากเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม จะได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด แนวคิดดังกล่าวมีต้นแบบมาจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) ในอดีต (โปรดดู อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, ‘โครงการวิจัยเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง’ (รายงานการศึกษาวินัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2549) น. 74.) อย่างไรก็ตาม นับแต่วันที่ 1 มกราคม 2566 ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสถูกยกเลิกโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2022 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2021 กำหนดให้คดีวินัยการคลังและการงบประมาณอยู่ภายใต้เขตอำนาจแผนกคดีของศาลบัญชี (la chambre du contentieux de la Cour des comptes) เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ โปรดดู Vie - publique, Ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/loi/284550-ordonnance-23-mars-2022-responsabilite-financiere-gestionnaires-publics> เมื่อ 13 กรกฎาคม 2566.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 240 “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ”

ประเด็นปัญหาที่จะได้ศึกษาในบทความนี้มีที่มาจากบทบัญญัติสำคัญในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม้อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” จะเห็นได้ว่า กรณีที่จะเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการสั่งลงโทษทางปกครอง จะต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจประกอบที่อาจดำเนินการได้ตามมาตรา 95 วรรคสาม และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 95 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไปหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ” และมาตรา 96 บัญญัติว่า “ผู้รับตรวจ⁴ ผู้ใดไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดตามมาตรา 85 วรรคสอง หรือมาตรา 95 วรรคสี่ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจผู้นั้นก็ได้...” จึงเห็นได้ว่า กรณีตามมาตรา 95 วรรคสาม เป็นกรณีที่ผู้ว่าการได้ดำเนินการตรวจเงินแผ่นดินแล้วพบการกระทำความผิด 2 กรณี ได้แก่ (1) มีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดสามารถดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายได้ (2) มีการกระทำความผิดวินัยข้าราชการของเจ้าหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดสามารถสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการได้ ส่วนกรณีตามมาตรา 96 เป็นกรณีที่ผู้รับตรวจมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำสั่งของผู้ว่าการแต่กลับไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดโดยที่ไม่มีเหตุอันสมควร

ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา 97 จึงมีเจตนารมณ์ที่จะจำกัดขอบเขตของความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดต้องรับโทษสูงจนเกินไป กล่าวคือ หากเข้าลักษณะเป็นความรับผิดทางละเมิดหรือความผิดวินัยข้าราชการตามมาตรา 95 วรรคสาม แล้ว ก็จะไม่ถือว่าเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ส่วนกรณีตามมาตรา 96 เป็นเรื่องของผู้รับตรวจ ซึ่งมาตรา 97 ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจนแยกต่างหากจากกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้รับตรวจ

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้รับตรวจ” หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ

ฯลฯ

ฯลฯ”

ในฐานะหัวหน้าหน่วยรับตรวจ อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวอาจทำให้เกิดความไม่แน่นอนชัดเจนของพฤติกรรมที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงความไม่แน่นอนชัดเจนในข้อความคิดเรื่อง “วินัยการคลังและการงบประมาณ” ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบ “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทความนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ *ส่วนที่ 1* การรักษาวินัยทางการคลัง : วินัยการคลังและการงบประมาณในฐานะกรอบวินัยทางการคลังที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ *ส่วนที่ 2* บทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการรักษาวินัยทางการคลัง *ส่วนที่ 3* ปัญหาความไม่แน่นอนชัดเจนของพฤติกรรมที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ และ *ส่วนที่ 4* ข้อเสนอในการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้วินัยทางการคลังมีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง

ส่วนที่ 1 การรักษาวินัยทางการคลัง : วินัยการคลังและการงบประมาณในฐานะกรอบวินัยทางการคลังที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

วินัยทางการคลัง⁵ สามารถแบ่งประเภทโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องสภาพบังคับ ได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่⁶ (1) *วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางการเมือง* เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี อาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน (Numerical Indicators) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณในทางเศรษฐศาสตร์ และไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย เช่น กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

⁵ แนวคิดเรื่อง “วินัยทางการคลัง” ของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงเป็นแนวคิดใหม่และมีความไม่แน่นอนชัดเจนทั้งในแง่ของตัวบทกฎหมายและการใช้การตีความกฎหมาย ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจโดยง่าย การให้คำนิยามความหมายของวินัยทางการคลังอาจอธิบายได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) *วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง* หมายถึง “กรอบการดำเนินการทางการคลังทั้งหมดที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายทางการคลัง การบริหารจัดการรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หนี้สาธารณะ ทรัพย์สินของรัฐ เงินคลัง ตลอดจนภาระผูกพันทางงบประมาณอื่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการคลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยกรอบการดำเนินการดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในรูปของกรอบในทางเศรษฐศาสตร์ การเมืองหรือกรอบในทางกฎหมายก็ได้” และ 2) *วินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบ* หมายถึง “วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้างเฉพาะในส่วนที่มีสถานะเป็นกรอบในทางกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพและปฏิบัติ หากเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด” โปรดุ อานันท์ กระบวนศรี, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2566), น. 64-67.

⁶ อานันท์ กระบวนศรี, “การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, 2565, น. 1 (7-15).



กระทรวงการคลังหรืออยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล⁷ กล่าวโดยสรุปคือ วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางการเมือง เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีของรัฐและหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคลัง หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่เคร่งครัด และไม่สามารถนำคดีไปฟ้องขอให้องค์กรตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยกฎหมายได้ ถือเป็นเรื่องความคุ้มค่าหรือความเหมาะสมที่เป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายบริหาร⁸ และ (2) *วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมาย* เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย ทั้งนี้ โดยจะมีสภาพบังคับในฐานะที่เป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารก็ได้ การดำเนินการทางการคลังของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตามและมีสภาพบังคับในทางกฎหมายอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ดังนั้นการดำเนินการทางการคลังของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะจึงต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 เหล่านี้คือ มาตรการทั้งหลายที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบโดยอาศัยกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย

⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, (ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 169 และ น. 172., สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล’ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551) น. 1.

ทั้งนี้ ในภาษาอังกฤษจะตรงกับคำว่า fiscal discipline ส่วนในภาษาฝรั่งเศส จะเรียกว่า la discipline budgétaire ที่ได้รับการรับรองโดยสนธิสัญญามาสทริชต์ (le Traité de Maastricht) ของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ปัจจุบันการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจนในประเทศไทยยังไม่ได้มีพันธกรณีที่จต้องรักษาวินัยทางการคลังภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศเหมือนอย่างในประเทศฝรั่งเศสที่จะต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศในกรณีที่ไม่เคารพและปฏิบัติตามวินัยทางการคลังดังกล่าว (โปรดดู อานันท์ กระบวนศรี, “เหลียวหลัง แลหน้า 2 ทศวรรษ “วินัยทางการคลัง” ในประเทศไทย : พัฒนาการทางความคิดจาก “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” สู่ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” (ตอนที่ 1),” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 34 เล่ม 1, 2565, น. 106 (145-148).) ดังนั้นกรอบวินัยทางการคลังในความหมายนี้จึงมีสภาพบังคับแต่เพียงในทางการเมืองโดยปริยาย

⁸ อานันท์ กระบวนศรี, *เพ็ญอวัจ*

การกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว ย่อมถูกควบคุมตรวจสอบโดยมาตรการในทางกฎหมาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและสถานะในทางกฎหมายของเครื่องมือทางการคลังหรือการกระทำที่ไม่เคารพต่อกรอบวินัยทางการคลังในแต่ละกรณี ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 กรณี⁹ ได้แก่ (1) การใช้อำนาจนิติบัญญัติ (2) การใช้อำนาจทางปกครอง (3) การรับจ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ (4) พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (5) ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด ในบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีที่ (3) และกรณีที่ (4) เท่านั้น เนื่องจากเป็นเนื้อหาสำคัญที่นำไปสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นวัตถุแห่งการศึกษาของบทความนี้

1) การรับจ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้มีการกระทำที่เข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือการใช้อำนาจทางปกครองตามข้อ (1) หรือข้อ (2) แต่มีลักษณะเป็น “การรับจ่ายเงิน” ตามกฎหมาย และเป็นการรับเงินหรือการจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือไปจากการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองแล้ว ย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกตรวจสอบเรียกเงินคืนจากผู้ไม่มีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง และปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย¹⁰

การควบคุมตรวจสอบการรับจ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย 2) การตรวจสอบประสิทธิภาพ และ 3) การตรวจสอบการเงิน¹¹

⁹ อานันท์ กระบวนศรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 181-187.

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 85 “ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ
 ฯลฯ ”

¹¹ Jean - Luc Albert, *Finances Publiques*, 11^e éd., (Paris : Dalloz, 2019), pp. 284-285.

อนึ่ง หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในสนธิสัญญาเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)) มาตรา 287 - 2 ที่กำหนดให้ศาลบัญชีแห่งสหภาพยุโรปมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตรวจสอบประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน และตรวจสอบการเงิน โปรตดู Éric Oliva, *Finances Publiques*, 3^e éd., (Paris : Sirey, 2015), pp. 571-572.



ในตำรากฎหมายการคลังมักจะเรียกการควบคุมตรวจสอบประเภทนี้ว่า การตรวจเงิน (auditing) หรือการตรวจบัญชี และอาจเทียบเคียงได้กับภารกิจของศาลบัญชีของประเทศฝรั่งเศสในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของบัญชีของสมุห์บัญชี (le contrôle de la régularité des comptes des comptables publics) และการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจ (le contrôle administrative de la gestion)¹²

2) พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่การควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังโดยตรง แต่จะมีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบทางการคลัง กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำตามข้อ (1) ถึงข้อ (3) กล่าวคือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการรับจ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการกระทำอื่น ๆ ที่อาจเห็นได้ว่ามี “พฤติกรรม” (comportment)¹³ ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย จะเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและกำหนดโทษ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อไป ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบแพ่ง (ความรับผิดชอบละเมิด) ทางอาญา ทางวินัยข้าราชการ หรือทางวินัยการคลัง และการงบประมาณ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย

โดยหลักแล้ว การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำไปสู่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกันได้ 4 กรณี ได้แก่ ความรับผิดชอบแพ่ง ความรับผิดชอบทางวินัยข้าราชการ ความรับผิดชอบทางอาญา และความรับผิดชอบทางวินัยการคลังและการงบประมาณ¹⁴ อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 ได้กำหนดกรอบวินัยทางการคลังที่ใช้ควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเอาไว้เป็นการเฉพาะ จึงถือได้ว่า เป็นระบบการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมอีกลักษณะหนึ่ง เพราะฉะนั้น การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอาจแบ่งได้เป็น 5 กรณี ได้แก่ ก) ความรับผิดชอบแพ่ง ข) ความรับผิดชอบทางวินัยข้าราชการ ค) ความรับผิดชอบทางอาญา ง) ความรับผิดชอบทางวินัยการคลังและการงบประมาณ และ จ) ความรับผิดชอบอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

¹² อานันท์ กระบวนศรี, การตรวจเงินแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศสและในประเทศไทย, เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนมีนาคม 2566, น. 9-12.

¹³ Franck Waserman, *Les finances publiques*, 9^e éd., (Paris : Documentation française, 2018), p. 130.

¹⁴ Aurélien Baudu, *Finances Publiques*, 3^e éd., (Paris : Dalloz, 2021), pp. 569-572., Éric Oliva, *op. cit.*, pp. 309-311., Jacques Buisson, *Finances publiques*, 16^e éd., (Paris : Dalloz, 2015), pp. 85-86., Philippe Boucheix et al., *Les finances publiques*, (Paris : Dunod, 2019), pp. 224-227., Raymond Muzellec et al., *Finances Publiques*, 16^e éd., (Paris : Sirey, 2013), pp. 291-292., Stéphanie Damarey, *Droit public financier*, 2^e éd., (Paris : Dalloz, 2021), pp. 707-708.

ก) ความรับผิดทางแพ่ง

ตามระบบกฎหมายไทย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายทางกฎหมายการคลังและก่อให้เกิดความเสียหาย เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น จะใช้หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและการกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420¹⁵ โดยเป็นอำนาจของหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายที่จะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ความเสียหายและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะพิจารณาออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างโปร่งใส และในกรณีสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด กระทรวงการคลังในฐานะองค์กรจากภายนอกจะเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข) ความรับผิดทางวินัยข้าราชการ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายการคลังและเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อกรอบวินัยข้าราชการ หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องดำเนินการสอบสวนความผิดวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป

ค) ความรับผิดทางอาญา

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีการกระทำที่เข้าลักษณะเป็นความผิดทางอาญาด้วยหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามระดับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดตามที่กฎหมายกำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ง) ความรับผิดทางวินัยการคลังและการงบประมาณ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรับผิดชอบในทางการคลัง (les gestionnaires publics) จงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรการทางการคลังที่กฎหมายกำหนด (l'infraction à l'ordre public financier) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมได้รับโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณ ตามกฎหมายไทย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณ

¹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ซึ่งมีสถานะเป็นโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง

ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นข้อความคิดที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายการคลังของประเทศฝรั่งเศสที่มีศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)) ในอดีต¹⁶ อันเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลการคลัง แนวคิดดังกล่าวเกิดจากความจำเป็นในการป้องปรามการละเมิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณอย่างร้ายแรง รวมไปถึงการจ่ายเงินแผ่นดินอย่างสูญเปล่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงกระทำความผิดทางการคลัง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อมาตรการความสงบเรียบร้อยทางการคลังสาธารณะที่มีกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและกำหนดโทษทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษ¹⁷

จ) ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง ประกอบมาตรา 144 วรรคสาม กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การกระทำเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการฝ่าฝืน กรอบวินัยทางการคลังดังกล่าว ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำนั้นสิ้นผลลง และถ้าผู้กระทำการ ดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำความผิดดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้นตามมาตรา 144 วรรคสาม และให้ผู้กระทำการดังกล่าว

¹⁶ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2566 ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสถูกยกเลิก โดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2022 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2021 และกำหนดให้คดีวินัยการคลังและการงบประมาณอยู่ภายใต้เขตอำนาจแผนกคดีของศาลบัญชี โปรตุเก้ Vie - publique, Qu'était la Cour de discipline budgétaire et financière ?, 16 avril 2018, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/21903-la-cour-de-discipline-budgetaire-et-financiere-cbdf> เมื่อ 19 กรกฎาคม 2566. และ Vie - publique, Ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, 24 mars 2022, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/loi/284550-ordonnance-23-mars-2022-responsabilite-financiere-gestionnaires-publics> เมื่อ 19 กรกฎาคม 2566.

¹⁷ Frank Mordacq, Les finances publiques, 5^e éd., (Paris : PUF, 2018), p. 104.

ต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยภายใน 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ตามมาตรา 144 วรรคห้า¹⁸

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 144 “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำ ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุด สมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำการ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรร งบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้”

ส่วนที่ 2 บทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการรักษาวินัยทางการคลัง

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (หรือที่ในกฎหมายการคลังเรียกว่า “หน่วยรับตรวจ”) จะต้องถูกตรวจสอบว่าเป็นการใช้จ่ายเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมไม่ใช่ประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ประหยัด คุ่มค่า เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวควรจะต้องเป็นการควบคุมตรวจสอบภายนอกหน่วยรับตรวจ (le contrôle externe) สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินหรือปฏิญญาลิม่าว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1997 (la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques de 1997) ที่เรียกร้องให้องค์กรตรวจสอบทางการคลังจะต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางปราศจากการใช้อำนาจแทรกแซงของหน่วยรับตรวจ

องค์กรของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรืออาจเรียกโดยรวมว่า องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน¹⁹ องค์กรเหล่านี้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นไปอย่างอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงของบุคคลใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บรรดาข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจในรัฐสภาและมีอำนาจเหนือส่วนราชการซึ่งโดยสภาพแล้วไม่อาจถูกควบคุมตรวจสอบได้อย่างแท้จริงภายใต้โครงสร้างขององค์กรฝ่ายบริหารแบบปกติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และพิจารณาเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยการสนับสนุนของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นหน่วยงานสำคัญ

¹⁹ มีข้อสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 5 ใช้คำว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เป็นชื่อส่วน และในส่วนดังกล่าวก็ได้มีการกล่าวถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงอาจกล่าวได้ว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” มีความหมาย 2 นัย กล่าวคือ

1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในความหมายอย่างกว้าง ที่หมายถึง องค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมด ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ

2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในความหมายอย่างแคบ ที่หมายถึงเฉพาะถึงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นคณะกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา 238

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ในส่วนนี้จะใช้คำว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ในความหมายอย่างแคบเท่านั้น หากจะกล่าวในภาพรวมจะใช้คำว่า องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามนโยบาย แผนงาน ระเบียบ ข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด²⁰

อำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยในการตรวจเงินแผ่นดิน²¹ อาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 2.1 การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ 2.2 การพิจารณาและลงโทษในความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณ

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560

มาตรา 240 “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัย

การเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (5) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และ (2) ประกอบด้วย”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 27 “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง

ของรัฐ

(4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัย

การเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

ในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานตาม (2) ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยรับตรวจ

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย”

²¹ “การตรวจเงินแผ่นดิน” เป็นคำที่มีความหมายไม่แน่นอนชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสน จึงอาจระบุให้เฉพาะเจาะจงได้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมี 2 ความหมาย กล่าวคือ

1) การตรวจเงินแผ่นดินในความหมายอย่างกว้าง ที่หมายรวมถึงอำนาจทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หลักคิดดังกล่าวสะท้อนผ่านการใช้อีกคำว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน” ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มีต่อหน้าถัดไป)

2.1 การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้

การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้เป็นภารกิจหลักขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในการรักษาวินัยทางการคลัง เป็นอำนาจหน้าที่ดั้งเดิมที่มีประวัติศาสตร์อย่างต่อเนื่องยาวนานมาตั้งแต่ในอดีตเมื่อเกิดข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมกำกับเพื่อมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีกตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561²² หรือในกรณีที่เกิดข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือดำเนินการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 21)

ซึ่งมีความหมายที่ครอบคลุมรวมทั้ง (1) “การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้” ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือการตรวจสอบความคุ้มค่า ความเหมาะสม และประสิทธิภาพในการจ่ายเงินแผ่นดิน (อาจเปรียบเทียบได้กับภารกิจของศาลบัญชีประเทศฝรั่งเศสในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของบัญชีที่จัดทำโดยเจ้าพนักงานบัญชี และการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ) และ (2) “การพิจารณาและลงโทษในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ” ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบ “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเจ้าพนักงานบัญชี หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณของหน่วยรับตรวจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองสูงสุดแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ อีกชั้นหนึ่ง (อาจเปรียบเทียบได้กับภารกิจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสในอดีต) และ

2) การตรวจเงินแผ่นดินในความหมายอย่างแคบ ที่หมายถึงเฉพาะกรณีของ “การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เท่านั้น ไม่ได้หมายรวมถึง “การพิจารณาและลงโทษในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ”

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 53 “ให้ผู้ว่าการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ที่คณะกรรมการกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(2) ตรวจผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ”

มาตรา 85 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย”

ทางวินัย แล้วแต่กรณี เมื่อผู้รับตรวจดำเนินการอย่างไรแล้ว ให้แจ้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเดียวกัน การควบคุมตรวจสอบในลักษณะดังกล่าว ทางวิชาการเรียกว่า “การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้”²³

การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย 2) การตรวจสอบประสิทธิภาพ และ 3) การตรวจสอบการเงิน²⁴ ดังนี้

1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (compliance auditing) ปรากฏในบทนิยามของคำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 4²⁵ ถ้อยคำที่ว่า “ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ...ว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ หรือไม่”²⁶ ซึ่งการตรวจสอบการเงิน

²³ วิษณุ วารัญญ, “ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิเทศธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 7, วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2562), น. 11-14.

²⁴ ขาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2562), น. 222-223., อานันท์ กระบวนศรี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น. 1-2., สำนักงานศาลปกครอง, ‘ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน’ (การสัมมนาทางวิชาการระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานศาลปกครอง, อาคารศาลปกครอง, 4 สิงหาคม 2565) ถอดความและเรียบเรียงโดย อานันท์ กระบวนศรี เผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 1, 2566, น. 211.

อนึ่ง หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในสนธิสัญญาเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)) มาตรา 287-2 ที่กำหนดให้ศาลบัญชีแห่งสหภาพยุโรป มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตรวจสอบประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน และตรวจสอบทางการเงิน โปรดดู Éric Oliva, *op. cit.*, pp. 571-572.

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ตรวจเงินแผ่นดิน” หมายความว่า ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึงตรวจการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ หรือไม่ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็น ต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

ฯลฯ”

²⁶ ขาญชัย แสงศักดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 24*, น. 195., อานันท์ กระบวนศรี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น. 17-18.

ของหน่วยรับตรวจที่เห็นว่าอาจจำแนกออกได้เป็น 3 กรณี ได้แก่ 1) ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ รายรับ การใช้จ่าย การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจ 2) ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ รายรับ การใช้จ่าย การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยรับตรวจ และ 3) ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ รายรับ การใช้จ่าย การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่อยู่ในอำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจ

ในกรณีที่มีการตรวจสอบพบว่า มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้หน่วยรับตรวจดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 83 วรรคหนึ่ง (1) มาตรา 85 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 95 วรรคหนึ่ง²⁷ เช่น ให้หน่วยรับตรวจเรียกเก็บรายได้สาธารณะเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามสิทธิ หรือให้หน่วยรับตรวจเรียกเงินคืนในกรณีที่มีการจ่ายเงินไปอย่างไม่ถูกต้อง

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า องค์การที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยแท้ ได้แก่ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยการสนับสนุนของบุคลากรภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวมีรูปแบบที่ผ่อนคลายกว่าการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ที่มีลักษณะเป็นการลงโทษซึ่งจะต้องมีขั้นตอนการพิจารณาที่ซับซ้อนเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้นวิธีพิจารณาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จึงเน้นไปที่การเปิดโอกาสให้หน่วยรับตรวจชี้แจงและแก้ไขข้อบกพร่องเป็นหลัก การลงโทษ จึงกำหนดเอาไว้เฉพาะในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือประชาชนเท่านั้น สอดคล้องกับแนวคิดในการปฏิรูปองค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีความ “สร้างสรรค์” จากที่แต่เดิมมักจะมีลักษณะในการทำงานที่มุ่ง “จับผิด” มากกว่าการ “ส่งเสริม แนะนำ” หน่วยรับตรวจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน²⁸ และเป็นการปรับตัวให้เท่าทันความเปลี่ยนแปลงขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินสากลในปัจจุบัน²⁹ ทำให้หน่วยรับตรวจผ่อนคลายความกังวลในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างราบรื่นมากยิ่งขึ้น³⁰

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 95 วรรคหนึ่ง “ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้”

²⁸ นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, “องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 17 ฉบับที่ 2, 2562, น. 20 (29-33).

²⁹ สุทธิ สุนทรานุรักษ์, การปรับตัวขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลกในศตวรรษที่ 21, thaipublica [ออนไลน์], 10 กันยายน 2561, เข้าถึงจาก thaipublica.org/2018/09/sutti-07/ เมื่อ 14 มีนาคม 2566.

³⁰ อานันท์ กระบวนศรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12, น. 21.

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามความเห็นขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด จะมีก็แต่เพียงกรณีที่ตรวจสอบแล้วพบว่า ความบกพร่องดังกล่าวเกิดจาก “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนต่อกรอบวินัยทางการคลังตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในกรณีที่ตรวจพบว่าการกระทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่มีส่วนได้เสียในการจัดสรรงบประมาณหรือมีการกระทำโดยทุจริตให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 88 หรือมาตรา 95 วรรคสอง แล้วแต่กรณี³¹ หรือในกรณีที่ตรวจพบว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือมีการกระทำความผิดวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องแจ้งให้หน่วยรับตรวจดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสั่งให้มีการเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือสั่งลงโทษทางวินัย แล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 85 วรรคสอง ประกอบมาตรา 95 วรรคสาม³²

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 88 “ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือตรวจสอบพบว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำความผิดแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง หรือพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำความผิดดังกล่าว ให้ผู้ว่าการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ”

มาตรา 95 วรรคสอง “ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ผู้ว่าการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้นำความในมาตรา 88 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 85 วรรคสอง “ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ”

มาตรา 95 วรรคสาม “ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ”

นอกจากนี้ ในกรณีที่ตรวจพบว่าการกระทำละเมิดต่อวินัยการคลังและการงบประมาณ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัย กำหนดโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97³³ ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561³⁴

2) การตรวจสอบประสิทธิภาพ

การตรวจสอบว่าการดำเนินงานทางการคลังของหน่วยรับตรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ (performance auditing) นั้น ปรากฏในบทนิยามถ้อยคำที่ว่า “...และตรวจการใช้จ่ายเงิน หรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่”³⁵ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบและให้ความเห็นไปยังหน่วยรับตรวจเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ³⁶ จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 53 วรรคหนึ่ง (2) เป็นการควบคุมตรวจสอบตามกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อพิจารณาว่าการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจเป็นไปอย่างคุ้มค่า เหมาะสม หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ไม่ใช่ การควบคุมตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบหรือไม่แต่อย่างใด

โดยหลักแล้ว การตรวจสอบประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจ เป็นการควบคุมตรวจสอบภายหลังจากที่ได้มีการรับหรือจ่ายเงินแผ่นดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว (Post - Audit) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 89³⁷

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 97 “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

³⁴ โปรดดู ส่วนที่ 2.2 ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ

³⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น. 195-196.

³⁶ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, รายงานการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, น. 7.

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 89 “ในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ต้องตรวจสอบเมื่อการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว เว้นแต่ผู้ว่าการจะเห็นว่ามีการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นได้ชัดเจนว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ หรือขาดประสิทธิภาพ จะแจ้งให้หน่วยรับตรวจทราบก่อนหรือในระหว่างดำเนินการก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ผู้ว่าการต้องแนะนำ วิธีดำเนินการที่ถูกต้องให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติด้วย และในกรณีที่หน่วยรับตรวจเห็นว่าการดำเนินการที่ผู้ว่าการแนะนำนั้น ไม่อาจหรือไม่สมควรดำเนินการโดยมีเหตุผลอันสมควร ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการ หน่วยรับตรวจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จะร่วมกันหารือเพื่อหาข้อยุติโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้น เมื่อได้ข้อยุติประการใดแล้ว ให้หน่วยรับตรวจดำเนินการ ไปตามข้อยุตินั้น”

เมื่อทำการตรวจสอบประสิทธิภาพเสร็จแล้ว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปโดยประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจ กำหนดไว้หรือไม่ และให้จัดทำข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยรับตรวจในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจตามมาตรา 90³⁸

3) การตรวจสอบการเงิน

การตรวจสอบการเงินปรากฏในบทนิยามถ้อยคำที่ว่า “...รวมตลอดถึงการตรวจสอบ รายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ...”³⁹ การตรวจสอบการเงิน (financial auditing) เป็นการตรวจสอบการแสดงผลทางการเงินของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตาม แม่บทการรายงานทางการเงิน และอาจรวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลกระทบ ต่อการกำหนดจำนวนเงินและการเปิดเผยข้อมูลที่มีสาระสำคัญในรายงานการเงิน⁴⁰

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการเงิน ของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ รวมไปถึงมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบาย การบัญชีภาครัฐที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังหรือไม่ ทั้งนี้ ตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 180 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ หรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง แล้วแจ้งผลการตรวจสอบ ไปยังหน่วยรับตรวจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 91⁴¹

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 90 “ในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ ให้ผู้ว่าการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและแสดงความเห็นว่าเป็นไปโดยประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพ ตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้หรือไม่ และให้จัดทำข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยรับตรวจในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ

ในการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงประเพณี วัฒนธรรม สังคม และความนิยมของท้องถิ่น รวมถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในด้านต่าง ๆ โดยให้รับฟังเหตุผลและความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย”

³⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น. 196.

⁴⁰ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36, น. 5.

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 91 “ให้ผู้ว่าการตรวจสอบรายงานการเงินที่หน่วยงานของรัฐส่งให้ตามกฎหมายว่าด้วยวินัย การเงินการคลังของรัฐให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง แล้วแจ้งผลการตรวจสอบไปยังหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการ กำหนดตามมาตรา 27 (2)”

ตัวอย่างของการใช้อำนาจตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ การตรวจสอบการจ่ายเงินอุดหนุนสมาคมฟุตบอลจังหวัดชุมพร (เครื่องมือทางการคลังประเภท “รายจ่ายสาธารณะ”) ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร (อบจ. ชุมพร) จ่ายเงินอุดหนุนจำนวน 2,000,000 บาท ให้แก่สมาคมจังหวัดชุมพร ตามโครงการส่งเสริมกีฬาฟุตบอลอาชีพจังหวัดชุมพรโดยไม่มีอำนาจ การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบหนังสือมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 2697 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2555 เรื่อง การเบิกจ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนการกีฬา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีมติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ อบจ. ชุมพร ดำเนินการเรียกเงินคืนและหาผู้รับผิดชอบตามระเบียบและชี้แจงความเสียหายให้แก่ทางราชการ พร้อมทั้งให้แจ้งไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐเพื่อดำเนินการต่อไป⁴²

อย่างไรก็ตาม เมื่อองค์กรตรวจเงินแผ่นดินไม่ใช่องค์กรตุลาการ จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะพิพากษาเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับหรือจ่ายเงินแผ่นดินไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณหาเงินมาคืนแก่หน่วยงานให้ครบถ้วนถูกต้องพร้อมดอกเบี้ย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจแต่เพียงตรวจสอบว่าการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และส่งเรื่องไปยังหน่วยรับตรวจเพื่อพิจารณาและดำเนินการตามกฎหมายต่อไป⁴³

⁴² สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สดง. เร่งดำเนินการ เรียกเงินคืน 2 ล้าน จาก อบจ.ชุมพร กรณีจ่ายเงินอุดหนุนให้สมาคมฟุตบอลจังหวัดชุมพร ส่งผลให้ราชการเสียหาย, 2548 [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.audit.go.th/th/สดง-เร่งดำเนินการ-เรียกเงินคืน-2-ล้าน-จาก-อบจชุมพร> เมื่อ 7 กรกฎาคม 2566.

⁴³ ในส่วนของการบังคับตามรายงานการตรวจเงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจนั้น ศาลปกครองเคยมีคำวินิจฉัยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ถูกตรวจสอบเห็นว่า รายงานการตรวจเงินแผ่นดินทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนรายงานการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว ดังปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 5/2561 ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า รายงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีผลผูกพันบังคับให้หน่วยรับตรวจต้องพิจารณาและมีคำสั่งตามความเห็นที่ปรากฏในรายงานแต่อย่างใด จึงเป็นอำนาจของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาและมีคำสั่งต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตน ดังนั้นลำพังแต่เพียงการมีรายงานการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

2.2 ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ

แนวคิดเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณปัจจุบันปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 วรรคหนึ่ง (5) ที่วางหลักให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณ และได้รับการรับรองอีกครั้งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง (5) และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคสอง⁴⁴ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยมาตั้งแต่แรก เหมือนการตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ แต่เป็นแนวคิดใหม่ที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากระบบการควบคุมตรวจสอบทางการเงินการคลังของประเทศฝรั่งเศสเพื่ออุดช่องว่างปัญหาการตรวจเงินแผ่นดินไทยในอดีต

ศาสตราจารย์ ดร.อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป ได้ให้คำจำกัดความ “วินัยการคลังและการงบประมาณ” ว่าหมายถึง “กฎ ข้อบังคับ (มาตรการทางกฎหมาย) ซึ่งกำหนดเป็นข้อห้าม หรือข้อปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการรับจ่ายเงินแผ่นดิน”⁴⁵ จะเห็นได้ว่า วินัยการคลังและการงบประมาณเป็นมาตรการที่กำหนด “เพิ่มเติม” นอกเหนือจากการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากความรับผิดชอบทางวินัยส่วนใหญ่ ผู้บังคับบัญชามักจะปกป้องลูกน้องตนเองหรือเพื่อปกป้องชื่อเสียงของหน่วยงาน ในส่วนของความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยหลักการแล้ว แทบจะเป็นไปไม่ได้ที่ผู้กระทำผิดจะสามารถหาทรัพย์สินมาชดเชยความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดแก่รัฐได้เพียงพอ ในส่วนของความรับผิดชอบทางอาญาก็เป็นการลงโทษที่ตัวบุคคลเท่านั้น แต่ความเสียหายที่รัฐได้รับก็ไม่ได้รับ

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 240 “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 27 “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ”

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 80 วรรคสอง “ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

⁴⁵ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, “วินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย” (โครงการวิจัยทางวิชาการนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 4.



การเยียวยา อีกทั้งกระบวนการพิจารณาที่อาญาจะต้องหาพยานหลักฐานมาแสดงให้เห็นว่าจำเลยมีความผิดจริงโดยปราศจากข้อสงสัย ซึ่งเป็นการยากที่จะลงโทษผู้กระทำผิดในทางอาญาได้ และในส่วนของการรับผิดชอบทางการเมือง โดยหลักแล้ว รัฐบาลก็มักจะรอดพ้นจากการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา เนื่องจากเป็นฝ่ายที่ครองเสียงข้างมากในสภา ทำให้เกิดการละเมิดกฎเกณฑ์ทางการคลังและการงบประมาณอยู่เป็นประจำ⁴⁶

เพื่อขจัดปัญหาในลักษณะดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส จึงเสนอให้จัดตั้งองค์กรศาลที่มีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ และมีอำนาจพิพากษาการกระทำที่ละเมิดรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการบริหารรายรับและรายจ่าย หรือทรัพย์สินสาธารณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหา มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมถึงผู้บริหารด้วย ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส จึงกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1948 โดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1963 เพื่ออุดช่องโหว่ที่มีอยู่ในระบบกฎหมายการคลังของประเทศฝรั่งเศส⁴⁷ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสได้ถูกยกเลิกไปโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2022 ที่กำหนดให้คดีการคลังและการงบประมาณอยู่ภายใต้เขตอำนาจแผนกคดีของศาลบัญชี (la chambre du contentieux de la Cour des comptes) เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการทำงานของศาลทางการคลัง⁴⁸

ประเทศไทยได้รับเอาอิทธิพลแนวความคิดดังกล่าวมาปรับใช้ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 333 โดยเรียกว่า ความผิด “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” บทบัญญัตินี้กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาและวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง จากนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 15 (5) กำหนดให้คณะกรรมการ

⁴⁶ Jacques Buisson, *op. cit.*, p. 86., จารุวรรณ เมณฑกา, “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลังของประเทศไทย The Possibility of the establishment of Court for Accounting, Budgeting and Finance in Thailand,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 11 ฉบับที่ 3, 2556, น. 19 (19-32).

⁴⁷ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รู้จักวินัยทางงบประมาณและการคลัง, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <http://dfmo.oag.go.th/dis-to-know> เมื่อ 24 มิถุนายน 2560.

⁴⁸ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2566 ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ถูกยกเลิกโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2022 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2021 โดยกำหนดให้คดีวินัยการคลังและการงบประมาณอยู่ภายใต้เขตอำนาจแผนกคดีของศาลบัญชี โปรดดู Vie - publique, Qu'était la Cour de discipline budgétaire et financière ?, 16 avril 2018, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/21903-la-cour-de-discipline-budgetaire-et-financiere-cbdf> เมื่อ 19 กรกฎาคม 2566. และ Vie - publique, Ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, 24 mars 2022, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/loi/284550-ordonnance-23-mars-2022-responsabilite-financiere-gestionnaires-publics> เมื่อ 19 กรกฎาคม 2566.

ตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง⁴⁹ โดยมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ควง.) เป็นผู้ช่วยในการพิจารณากลับกรองและให้ความเห็นเบื้องต้นเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ปัจจุบันกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับวินัยการคลังและการงบประมาณ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

การกระทำที่ใช้เป็นฐานในการลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 อาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 2.2.1 การดำเนินการในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณโดยตรง และ 2.2.2 การดำเนินการในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

2.2.1 การดำเนินการในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณโดยตรง

การดำเนินการในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณโดยตรงเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาและลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามวินัยทางการคลังที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนด⁵⁰ เช่น นาย ก. มีหน้าที่รับชำระค่าธรรมเนียม ตามระเบียบต้องออกไปเสิร์ฟรับเงิน นาย ก. รู้อยู่แล้วว่าตนเองมีหน้าที่ตามระเบียบ แต่ นาย ก. กลับรับเงินไว้โดยไม่ได้นับที่บัญชี ไม่นำเงินส่งคลังหรือฝากธนาคาร และจ่ายเงินออกไปโดยที่ไม่มีหลักฐานการจ่ายเงิน อันเป็นการกระทำไม่ถูกต้องตามที่ระเบียบกำหนด จึงเป็นการกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ⁵¹

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 15 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(5) กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังตามบทบัญญัติในส่วนที่ 2 ของหมวดนี้

ฯลฯ

ฯลฯ”

⁵⁰ วิษณุ วัลบุญ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23, น. 13.

⁵¹ เทียบเคียงกับคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ วค 9/2547 เรื่อง เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับเงินแล้วมิได้บันทึกบัญชี ไม่นำเงินส่งหรือฝากธนาคาร และจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงิน

การกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ปรากฏในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง⁵² ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนวินัยการคลังและการงบประมาณ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคสอง⁵³

เนื้อหาในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง โดยหลักแล้วมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการกำหนดฐานความผิดออกเป็นประเภทต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับเครื่องมือทางการคลังที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการตอบสนองภารกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 รายได้ (มาตรา 31 ถึงมาตรา 36) ส่วนที่ 2 รายจ่าย (มาตรา 37 ถึงมาตรา 43) ส่วนที่ 3 การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ (มาตรา 44 ถึงมาตรา 48) ส่วนที่ 4 การก่อหนี้และการบริหารหนี้ (มาตรา 49 ถึงมาตรา 60) ส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน (มาตรา 61 ถึงมาตรา 63) และส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น (มาตรา 64 ถึงมาตรา 67)⁵⁴

อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้กำหนดชัดเจนว่า การใช้เครื่องมือทางการคลัง ประเภทต่าง ๆ มีข้อห้ามและข้อปฏิบัติอย่างไร หมวด 3 นี้ก็กำหนดแต่เพียงว่า หากฝ่าฝืนหลักกฎหมายในเรื่องใด เช่น การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ในส่วนที่ 3 ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ดังนั้นการพิจารณาว่าหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน

⁵² โปรตตุ อานันท์ กระบวนศรี, ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 : ความไม่แน่นอนชัดเจนของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ, เผยแพร่ในอินทราเน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนกันยายน 2566, น. 9-15 และ น. 32-36.

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 97 “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 80 วรรคสอง “ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

⁵⁴ ประเภทของฐานความผิดที่แตกต่างออกไปจากระเบียบเดิม จึงมีเพียงความผิดส่วนที่ 5 ที่เกี่ยวกับเงินยืม และความผิดส่วนที่ 7 ความผิดอื่น ที่ไม่ปรากฏในหมวด 3 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่านั้น แต่มีการเพิ่มเติมในส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน และส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น ซึ่งไม่ปรากฏในระเบียบเดิม นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมานี้ ก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญแต่ประการใด

อย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้จึงได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพราะฉะนั้น การจะทำความเข้าใจความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณจึงไม่สามารถศึกษาแต่เพียงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่จะต้องศึกษากฎหมายอื่นประกอบกันด้วย อาทิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁵⁵ รวมถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 240 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.2.2 การดำเนินการในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน

การดำเนินการในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรณีที่กฎหมายนำเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินซึ่ง*ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณโดยตรง* แต่ให้ถือว่ามีการบังคับตามกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณด้วย⁵⁶ ได้แก่ กรณีดังต่อไปนี้

1) กรณีที่ผู้รับตรวจมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดทางวินัยข้าราชการ ในกรณีที่*ไม่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561* และมีหน้าที่ต้องแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ แต่ผู้รับตรวจกลับฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร กรณีเช่นนี้ถือว่าผู้รับตรวจกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามมาตรา 96 ประกอบกับมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

2) กรณีเดียวกันกับข้อ 1) แต่เป็นเรื่องที่*เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561* ให้ถือว่าผู้รับตรวจกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามมาตรา 96 ประกอบกับมาตรา 95 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

จะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้รับตรวจในฐานะผู้บังคับบัญชาไม่ได้ทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณด้วยตนเองแต่อย่างใด แต่ให้ถือว่ามีการกระทำความผิดทางวินัยการคลังและการงบประมาณด้วยเนื่องจากละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยไม่มีเหตุอันสมควร

⁵⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้าวแล้ว เจิงอรรถที่ 24*, น. 91-92.

⁵⁶ วิษณุ วัลญญู, *อ้าวแล้ว เจิงอรรถที่ 23*, น. 14.

ส่วนที่ 3 ปัญหาความไม่แน่นอนชัดเจนของพฤติกรรมที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางในการพิจารณาและลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยมีที่มาจากแนวคิดที่ว่าวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง ดังนั้นถ้าไม่ใช้การกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เช่น เป็นความบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในรูปแบบหรือขั้นตอนเพียงเล็กน้อยที่สามารถแก้ไขได้ กฎหมายไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่เกิดความหวาดกลัวว่าจะถูกลงโทษจนไม่กล้าปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎหมายจึงหลีกเลี่ยงไม่กำหนดบทลงโทษดังกล่าว หรือแม้จะเป็นข้อบกพร่องที่ไม่อาจแก้ไขความบกพร่องได้ หากเป็นกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการละเมิดหรือกระทำความผิดวินัยข้าราชการและถูกสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือถูกลงโทษทางวินัยข้าราชการไปแล้ว แล้วแต่กรณี กฎหมายก็จะงดเว้นไม่ทำการลงโทษในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณอีก

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีเจตนาที่ดีที่ไม่ต้องการให้เกิดการลงโทษที่ซ้ำซ้อนหรือรุนแรงมากเกินไป แต่เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับหลักการพื้นฐานทางการคลังและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ในส่วนที่ 3 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 3.1 การผ่อนคลายความเคร่งครัดในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 3.2 สภาพปัญหาในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณในทางปฏิบัติ และ 3.3 แนวทางการตีความกฎหมายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1 การผ่อนคลายความเคร่งครัดในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

กฎหมายดังกล่าวได้จัดลำดับความร้ายแรงของการตรวจสอบเป็น 2 กรณี ได้แก่ 1) กรณีที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และ 2) กรณีที่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ

1) กรณีที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ

กรณีที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 85 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณา

ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ” กรณีอาจสรุปเป็นลำดับขั้นตอนได้ดังนี้ คือ

- กรณีตรวจสอบแล้วพบข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นเรื่องเล็กน้อยที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ เจ้าหน้าที่ก็จะไม่อุทธรณ์แต่อย่างใด กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการดำเนินการเพียงแค่มิหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก ความดังกล่าวปรากฏในมาตรา 85 วรรคหนึ่ง

- กรณีตรวจสอบแล้วพบข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหาย แต่เป็นเรื่องเล็กน้อยที่ไม่ถึงขนาดเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ไม่จำเป็นที่จะต้องไปลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณเพิ่มเติมอีก แต่ประการใด ความดังกล่าวปรากฏในมาตรา 85 วรรคสอง

2) กรณีที่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ

กรณีที่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 95 วรรคหนึ่ง ถึงวรรคสาม และมาตรา 97 ในมาตรา 95 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริตให้ผู้ว่าการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้นำความในมาตรา 88 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” และในวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ” ส่วนมาตรา 97 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” กรณีอาจสรุปเป็นลำดับขั้นตอนได้ดังนี้ คือ

- กรณีตรวจสอบแล้วพบข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่เป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย กฎหมาย

กำหนดให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีก ความดังกล่าวปรากฏในมาตรา 95 วรรคหนึ่ง

- กรณีตรวจสอบแล้วพบข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และมีลักษณะเป็นการทุจริต กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ความดังกล่าวปรากฏในมาตรา 95 วรรคสอง

- กรณีตรวจสอบแล้วพบข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และก่อให้เกิดความเสียหายหรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ความดังกล่าวปรากฏในมาตรา 95 วรรคสาม

- กรณีตรวจสอบแล้วพบข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครอง ความดังกล่าวปรากฏในมาตรา 97

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจกฎหมาย โปรดดูตารางที่ 1⁵⁷ ด้านล่าง

ตารางเปรียบเทียบการปรับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 85 มาตรา 95 และมาตรา 97		
	ข้อบกพร่องที่ตรวจพบ	สภาพบังคับ
มาตรา 85 วรรคหนึ่ง	ข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (ไม่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ) แต่เป็นเรื่องเล็กน้อย และไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย	ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก
มาตรา 85 วรรคสอง	ข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (ไม่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ) เป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ก่อให้เกิดความเสียหาย	ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี

⁵⁷ ตารางที่ 1 จัดทำโดยผู้เขียน

ตารางเปรียบเทียบการปรับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 85 มาตรา 95 และมาตรา 97		
	ข้อบกพร่องที่ตรวจพบ	สภาพบังคับ
มาตรา 95 วรรคหนึ่ง	ข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ) แต่เป็นเรื่องเล็กน้อย <u>ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต</u> และ <u>ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย</u>	ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้
มาตรา 95 วรรคสอง	ข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ) และมีลักษณะเป็นการทุจริต	ให้ผู้ว่าการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป
มาตรา 95 วรรคสาม	ข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ) และก่อให้เกิดความเสียหาย หรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย	ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี
มาตรา 97	ข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ) และมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย <u>แต่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสามหรือมาตรา 96</u>	ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครอง

จะเห็นได้ว่า กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครองเป็นกรณีที่กฎหมายเห็นว่ามีความร้ายแรง มีการจงใจฝ่าฝืนกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหาย และเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องด้วยวิธีการอื่นได้ จึงจะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.2 สภาพปัญหาในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณในทางปฏิบัติ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครองในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบันปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสองมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” จะเห็นได้ว่า กรณีที่จะเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการสั่งลงโทษทางปกครอง จะต้องเป็นกรณีที่ไม่เข้าองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่ 1) ไม่เข้าลักษณะตามมาตรา 95 วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยรับตรวจสามารถดำเนินการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองโดยการเรียกให้รับผิดชอบทางละเมิดหรือการลงโทษทางวินัยข้าราชการ และ 2) ไม่เข้าลักษณะตามมาตรา 96 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าการโดยไม่มีเหตุอันสมควร

บทบัญญัติในส่วนที่สร้างความสับสนเป็นอย่างมาก ได้แก่ กรณีที่ 1) ที่กฎหมายกำหนดว่า หากเข้าลักษณะเป็นความผิดที่หน่วยรับตรวจสามารถดำเนินการตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือกฎหมายวินัยข้าราชการได้แล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมไม่มีอำนาจสั่งลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณ สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการควบคุมตรวจสอบทางการคลังของประเทศไทยยังมีความไม่แน่นอนชัดเจนและเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีคำวินิจฉัยสั่งลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณตามกฎหมายใหม่โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

วินัยการคลังและการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้มีแค่วินัยการคลังและการงบประมาณ แต่ยังมีข้อคิดอื่น ได้แก่ ความรับผิดชอบทางแพ่ง ความผิดวินัยข้าราชการ ความผิดอาญา และความผิดอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 จะมีเจตนารมณ์ในการผ่อนคลายความเข้มงวดของวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ว่ากรณีที่จะถูกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสั่งลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณได้ จะต้องเป็นกรณีที่ไม่เข้าลักษณะเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความผิดวินัยข้าราชการแล้วเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมที่ใช้เป็นฐานในการลงโทษทางปกครองแล้วจะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายหนึ่ง อาจเข้าลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นอีกฉบับหนึ่งในเวลาเดียวกัน

ความรับผิดต่าง ๆ เป็นความรับผิดที่มีฐานความผิดแตกต่างกันแต่ตั้งอยู่บนฐานของข้อเท็จจริงเดียวกัน การฝ่าฝืนกฎหมายครั้งหนึ่งจึงเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียว ผิดกฎหมายหลายบท และไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดความรับผิดตามหลักการไม่พิจารณาโทษสองครั้ง

สำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว (*Non bis in idem*)⁵⁸ หลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันในคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 395/2563 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 712/2553 และที่ ฟง. 1/2563⁵⁹ ดังนั้น การกระทำหนึ่งอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายหลายบทได้ ตัวอย่างเช่น ข้าราชการ มีหน้าที่ต้องนำเงินส่งคลังตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยนำเงินดังกล่าว ฝากเข้าในบัญชีของตนเองหรือของบุคคลอื่นโดยทุจริต การกระทำความผิดย่อมเข้าลักษณะเป็นความผิด

⁵⁸ พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559), น. 92-93.

⁵⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 395/2563 การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 นั้น มุ่งวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อลงโทษปรับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่เฉพาะกรณีที่ได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงินและการจ่ายเงิน ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ และความผิดอื่นที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในข้อ 24 ถึงข้อ 50 ของระเบียบดังกล่าว หากมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญา ความผิดทางวินัย หรือความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใดไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการดังกล่าว ที่วินิจฉัยให้ยุติเรื่องกับนาย บ. มาลบล้างการกระทำของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 712/2553 นอกจากจะเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ต้องรับผิดตามโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แล้ว ยังเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และต้องรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย กรณีจึงเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งโทษที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไม่ถึงเป็นการซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้ ตามข้อ 8 ของระเบียบคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟง. 1/2563 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดโทษปรับทางปกครองเท่ากับ เงินเดือน 5 เดือน ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นการใช้ดุลพินิจชอบด้วยกฎหมายแล้ว และโดยที่ระเบียบคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการตรวจสอบการเงิน ของแผ่นดิน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวถือว่ากระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ต้องได้รับโทษทางปกครองตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการทุจริตและความเสียหายมิให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ส่วนความผิดวินัยข้าราชการกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่และกำหนดแบบแผน ความประพฤติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเหมาะสม เพื่อให้บรรลุ จุดมุ่งหมายขององค์กรข้าราชการ หากข้าราชการผู้ใดประพฤติผิดวินัย ผู้มีอำนาจหน้าที่ลงโทษ คือ ผู้บังคับบัญชา ของหน่วยงานนั้น ๆ การดำเนินการทางวินัยงบประมาณและการคลัง จึงไม่ซ้ำซ้อนกับการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายต่างมีมาตรการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นสำคัญ

ฐานเจ้าพนักงานยกยอทรัพย์โดยเจตนาตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญา⁶⁰ เป็นการกระทำความผิดวินัยข้าราชการอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁶¹ เป็นการจงใจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐทำให้ทางราชการเสียหายตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁶² และเป็นการกระทำความผิดทางวินัยการคลังและการงบประมาณฐานไม่นำเงินส่งคลัง

⁶⁰ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 147 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด เบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 85 “การกระทำความผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

ฯลฯ

ฯลฯ”

⁶² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

มาตรา 10 “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561⁶³

ถึงแม้ว่าการกระทำหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่หนึ่งกรณีอาจจะเข้าลักษณะเป็นความผิดอื่นตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากระทำความผิดหนึ่งจะต้องเข้าลักษณะเป็นความผิดอื่นด้วยทุกกรณี เช่น การฝ่าฝืนวินัยการคลังและการงบประมาณอาจไม่จำเป็นต้องรับผิดทางแพ่งเสมอไปในกรณีที่การกระทำดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือกรณีที่มีความผิดวินัยข้าราชการก็ไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญาด้วยเสมอไป เนื่องจากมาตรฐานความรับผิดในทางอาญานั้นสูงถึงขนาดว่าหากมีข้อสงสัยแม้เพียงเล็กน้อย กฎหมายก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย⁶⁴ ในขณะที่วินัยข้าราชการเรียกร้องมาตรฐานในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไว้ในระดับสูง การกระทำที่ก่อให้เกิดการเสื่อมเสียเกียรติของข้าราชการ แม้จะไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำความผิดอาญาก็ถือว่ากระทำความผิดวินัยข้าราชการได้

เมื่อความรับผิดต่าง ๆ มีลักษณะเฉพาะตัวและแยกต่างหากออกจากกันแล้ว ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดจะโดนลงโทษทางวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาแล้ว (หรือในคดีวินัยข้าราชการ ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษ) ก็ไม่อาจอ้างเป็นเหตุที่จะไม่ต้องรับผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ เนื่องจากกรอบวินัยการคลังและการงบประมาณ

⁶³ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 34 วรรคหนึ่ง “บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น”

⁶⁴ ความรับผิดทางอาญาเป็นระบบกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษอย่างร้ายแรงแก่ผู้กระทำความผิด มาตรฐานการควบคุมตรวจสอบและหลักประกันสิทธิแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยจึงมีระดับที่สูงยิ่งไปกว่าความรับผิดอื่น ๆ เช่น ในกรณีที่คดีไปถึงศาล หากมีข้อสงสัยว่าจำเลยไม่ได้มีเจตนากระทำความผิด ศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยตามหลักต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยบริสุทธิ์ ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 59 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิด แม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา” ดังนั้นความผิดในคดีอาญาโดยหลักแล้วจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา ส่วนการกระทำโดยประมาท ถือเป็นข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งมีเพียง 7 ความผิด ได้แก่ 1) เจ้าพนักงานทำให้ผู้ถูกคุมขังหลุดพ้นจากการคุมขังไปโดยประมาท 2) กระทำให้เกิดเพลิงไหม้โดยประมาท 3) กระทำให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชนโดยประมาท 4) กระทำให้ผู้อื่นตายโดยประมาท 5) กระทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัสโดยประมาท 6) กระทำให้ผู้อื่นถูกหน่วงเหนี่ยวกักขังโดยประมาท และ 7) ทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจโดยประมาท (โปรดดู ทวิเกียรติ มินะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 25, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2566), น. 103.) ซึ่งไม่มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรับจ่ายเงินแผ่นดินแต่อย่างใด เพราะฉะนั้น ในกรณีที่หน่วยรับตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นความรับผิดทางแพ่งหรือทางวินัยจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ การกระทำเดียวกันนั้นย่อมไม่ถึงขนาดเป็นความรับผิดในทางอาญาแต่อย่างใด

มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินเพื่อป้องกันการทุจริตและความเสียหายมิให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ส่วนความผิวนัยข้าราชการกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่และกำหนดแบบแผนความประพฤติของข้าราชการเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเหมาะสม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรข้าราชการ หากข้าราชการผู้ใดประพฤติผิวนัยผู้มีอำนาจหน้าที่ลงโทษ คือ ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้น ๆ การดำเนินการทางวินัยการคลังและการงบประมาณจึงไม่เข้าซ้อนกับการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายต่างมีมาตรการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ราชการเป็นสำคัญ⁶⁵

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 102 (และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 8 ที่ใช้บังคับก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน) ยังได้รับรองว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิวนัยการคลังและการงบประมาณอาจได้รับโทษตามฐานความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการกระทำเดียวกันก็ได้ เช่น โทษทางวินัย หรือความรับผิดทางละเมิดโดยหลักแล้ว ความผิวนัยการคลังและการงบประมาณย่อมไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณในการดำเนินการตามกฎหมายอื่นต่อไป⁶⁶

ความดังกล่าวสอดคล้องกับระบบกฎหมายการคลังมหาชนฝรั่งเศสที่เป็นแม่แบบของการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทย โดยที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้เช่นกันว่า ความผิวนัยทางงบประมาณและการคลังไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษซ้ำซ้อน ไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดความรับผิดตามหลักการไม่พิจารณาโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว เนื่องจากเป็นฐานความผิดพิเศษที่มีความสำคัญแยกต่างหากออกมาเป็นพิเศษ แต่ศาลก็จะนำหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (le principe de proportionnalité) มาใช้ประกอบการพิจารณาเสมอ ดังปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (la question prioritaire de constitutionnalité (QPC))

⁶⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟง. 1/2563

⁶⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 102 “การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน”

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ข้อ 8 “เจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิวนัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบนี้ และเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย แม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้รับโทษตามกฎหมายอื่นแล้ว ก็ยังคงต้องรับโทษในการกระทำนั้นตามระเบียบนี้ด้วย”

เลขที่ 2014 - 423 ลงวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 2014⁶⁷ ดังนั้นหากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง เห็นว่า มีการลงโทษทางอาญา ศาลก็จะเสนอเรื่องไปให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการในทางอาญา หรือถ้าเป็นกรณีที่มีการลงโทษทางวินัยแล้ว ศาลก็มีดุลพินิจที่จะไม่ลงโทษในความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณอีก แต่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจำกัดหรือยกเว้นอำนาจของศาลวินัยทางงบประมาณ และการคลังในการสั่งลงโทษในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณแต่อย่างใด⁶⁸ เช่นเดียวกับในกรณี ที่มีการดำเนินคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาล กรณีย่อมไม่ถือเป็นการตัดอำนาจของศาลอื่น ในการพิจารณาคดีอาญาหรือคดีความผิดทางวินัยข้าราชการแต่อย่างใด⁶⁹

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดว่า หากเข้าลักษณะเป็นความผิดที่หน่วยรับตรวจ สามารถดำเนินการตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือกฎหมายวินัยข้าราชการได้แล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมไม่มีอำนาจสั่งลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณ นั้น ย่อมขัดต่อธรรมชาติ ของเรื่องในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบ พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยิ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของวินัยการคลังและการงบประมาณแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นการพันวิสัยที่มาตรา 97 จะถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1) การกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณในกฎหมายปัจจุบัน มีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดโดยสภาพ

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ของไทยได้กำหนดลำดับความร้ายแรงของการกระทำความผิดเอาไว้อย่างชัดเจน หากเข้าลักษณะเป็นความรับผิด ทางละเมิดแล้ว กฎหมายจะไม่กำหนดโทษทางปกครองสำหรับความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณอีก อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการนั้น” จะเห็นได้ว่า เป็นกฎหมายที่วางหลักในเรื่องความรับผิดทางละเมิด และแม้จะเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อ หากการกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในขณะที่การกระทำที่จะเข้าลักษณะเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ จะต้องเป็นการกระทำ โดยจงใจฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 95 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า ในกรณี เป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบ เพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้ ข้อบกพร่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติ

⁶⁷ Éric Oliva, *Finances Publiques*, 3^e ed., (Paris : Sirey, 2015), pp. 614-615.

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ Franck Waserman, *op. cit.*, p. 131.

ตามกฎหมาย ย่อมไม่เข้าลักษณะเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 95 วรรคสาม ตั้งแต่แรก จึงสรุปได้ว่าการกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณจะต้องเป็นการกระทำโดยจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐและจะต้องเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งครบองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสภาพ

2) การกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณในกฎหมายปัจจุบัน มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดวินัยข้าราชการโดยสภาพ

จากการศึกษาในส่วนที่ 2 ของบทความนี้จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นคำอธิบายในทางตำราและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองยืนยันไปในทางเดียวกันว่า ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นหลักเกณฑ์หรือมาตรการที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบ “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ “เพิ่มเติม” ไปจากความผิดวินัยข้าราชการในระบบปกติ กฎหมายวินัยข้าราชการเรียกร้องมาตรฐานในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไว้ในระดับสูง เนื่องจากความผิดวินัยข้าราชการกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่และกำหนดแบบแผนความประพฤติของข้าราชการเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเหมาะสม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่เสื่อมเสียเกียรติของข้าราชการ⁷⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดกรอบวินัยข้าราชการเอาไว้อย่างกว้าง เริ่มจากมาตรา 84 ที่บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย” และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 82 (2) ที่บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้... (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ” จะเห็นได้ว่า กฎหมายเรียกร้องให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้นในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ย่อมถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันเป็นความผิดวินัยข้าราชการโดยสภาพตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (2) ประกอบมาตรา 84

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อำนาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” ย่อมทำให้ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษ

⁷⁰ พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 58, น. 26-36.

ทางปกครองไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยสภาพเนื่องจากการกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณย่อมเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดทางละเมิดและเป็นการกระทำความผิดวินัยข้าราชการอยู่เสมอ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากประเทศไทยมีการนำวินัยทางการคลังมาใช้อย่างปะปนกัน 3 ระดับ ได้แก่

1) ไม่มีการแบ่งแยกวินัยทางการคลังซึ่งเป็นกรอบในทางกฎหมายและกรอบในทางกฎหมายออกจากกัน ปัญหานี้ปรากฏอย่างเด่นชัดในบทบัญญัติมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561⁷¹ ทั้งที่บทบัญญัติทั้งสองเรื่องมีความแตกต่างกันในหลายด้าน ได้แก่ ในเชิงความหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตการใช้บังคับ ลักษณะการนำไปใช้ และสภาพบังคับ กล่าวคือ กรอบในทางกฎหมายเป็นเรื่องของการคลังในระดับมหภาค เป็นหลักการที่กำหนดกรอบและดำเนินนโยบายการคลังภายในรัฐ เป็นการกระทำทางรัฐบาลซึ่งในทางกฎหมายยอมรับว่า คณะรัฐมนตรีมีอิสระในการดำเนินการและควรจะได้รับผิดชอบ ตรงกันข้ามกับกรอบในทางกฎหมายที่โดยหลักแล้วเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการเงินภายในของหน่วยงานของรัฐ โดยให้ความสำคัญกับการนำรายได้ส่งคลัง การก่อหนี้ผูกพันหรือการเบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ⁷² และในมาตรา 97 ที่ได้ใช้ถ้อยคำอย่างกว้างว่า “ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในประเด็นเรื่องกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ⁷³

2) ในส่วนของกรอบวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมาย มีการใช้วินัยทางการคลังในชื่อของ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” อย่างปะปนกัน ไม่ได้มีการแบ่งแยกชัดเจนระหว่างการควบคุมตรวจสอบ (1) การรับจ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (2) พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

3) ในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ (2) เอง ก็ไม่มีการศึกษาจำแนกความรับผิดประเภทต่าง ๆ ออกจากกันอย่างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้น กลับบัญญัติกฎหมายไปในลักษณะที่ว่า หากเข้าลักษณะเป็นความผิดหนึ่ง จะไม่เข้าลักษณะเป็นอีกความผิดหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ความรับผิดตามกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน

⁷¹ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 80 “การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม กล่าวหาญปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
ในกรณีมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

⁷² ภัทรวิรินทร์ บุญชู, “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (ดุสิตพนันธินิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น. 274-276. และเชมภัทร ฤทธิคุณ, “สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), น. 130-132.

⁷³ สุปรียา แก้วละเอียด, “มาตรการลงโทษทางปกครองกรณีกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุณย์, (ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 557.

ปัญหาทั้ง 3 ระดับ สะท้อนผ่านบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ได้มีการใช้คำว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” โดยไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นส่วนใดของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 หมายถึงกฎหมายทั้งฉบับหรือเฉพาะหมวดใดหมวดหนึ่งของกฎหมายนี้ รวมทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ก็ได้มีการใช้คำว่า “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” อย่างกว้าง ๆ ไม่แน่นอนชัดเจน ครอบคลุมรวมถึงวินัยทางการเงินการคลังในกฎหมายฉบับนี้ทุกเรื่อง ทั้ง ๆ ที่หากพิจารณาจากเนื้อหาของเรื่องแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในหมวดต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสถานะทางกฎหมายและสภาพบังคับที่แตกต่างกัน⁷⁴

⁷⁴ มีข้อสังเกตว่า คำว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ในมาตรา 97 นี้ มีขอบเขตความหมาย อย่างไร ผู้เขียนมีความเห็นว่า มีความหมายเฉพาะวินัยทางการเงินการคลังที่บัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง เท่านั้น (โปรดดู อานันท์ กระบวนศรี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52*, น. 33-37) แต่ก็มีความเห็นของกระทรวงการคลังที่เห็นว่า มีความหมายครอบคลุมรวมถึงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งฉบับ (โปรดดู *เพ็ญอวัจ*, น. 29-30).

ผู้เขียนเห็นว่า การตีความกฎหมายของกระทรวงการคลังไม่สอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้จัดลำดับความเคร่งครัดของการตรวจสอบเป็น 2 ชั้น ได้แก่ 1) กรณีที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา 85) และ 2) กรณีที่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา 95 ถึงมาตรา 97) (โปรดดู ตารางที่ 1 ในบทความนี้) สอดคล้องกับลักษณะของ*การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้และการพิจารณาและลงโทษในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ* ตามลำดับ (โปรดดูส่วนที่ 2 ของบทความนี้) การตีความถ้อยคำในมาตรา 97 คำว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” มีความหมายกว้างครอบคลุมรวมถึงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งฉบับ ทั้ง ๆ ที่ในกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาครอบคลุมวินัยทางการเงินการคลังทั้งที่เป็นกรอบในทางกรเมืองและกรอบในทางกฎหมาย ครอบคลุมทั้งเรื่องการควบคุมตรวจสอบการรับจ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (โปรดดูส่วนที่ 1 ของบทความนี้) ย่อมเป็นการตีความกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบทางการเงินการคลัง

ผู้เขียนเห็นว่า *การพิจารณาและลงโทษในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ* เป็นกรอบในทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล กฎหมายจึงต้องมีความชัดเจนและจะต้องตีความกฎหมายอย่างจำกัดเท่าที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเท่านั้น ในแง่นี้ กฎหมายที่จะใช้เป็นฐานในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องจำกัดขอบเขตไว้เฉพาะแค่บทบัญญัติหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่านั้น ต่างกับ*การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้* ที่เป็นทั้งกรอบทางการเมืองและกรอบทางกฎหมาย และผลผลิตของการควบคุมตรวจสอบกล่าวคือ รายงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่มีผลผูกพันบังคับให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตาม เป็นการกระทำที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเพียงการให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย การตรวจสอบประสิทธิภาพ หรือการตรวจสอบการเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีอำนาจในการใช้และการตีความกฎหมายพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้ทั้งฉบับ

3.3 แนวทางการตีความกฎหมายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ปัจจุบันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีนโยบายที่จะผ่อนคลายความเข้มงวดในการพิจารณาและลงโทษในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ เนื่องจากเห็นว่าตามระบบกฎหมายเดิมกล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่าระบบกฎหมายดังกล่าวได้สร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดมากเกินไป เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ 3 คน ได้รับมอบหมายให้เป็นกรรมการตรวจรับงานตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ต่อมา เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทำการตรวจรับงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วพบว่ามีความเสียหาย 80,000 บาท อย่างไรก็ตาม ความบกพร่องดังกล่าวเป็นผลมาจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ ไม่ได้มีเจตนาทุจริตแต่อย่างใด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำสั่งลงโทษขั้นที่ 2 คือ ปรับ 4 - 6 เท่าของเงินเดือนของผู้กระทำความผิดในเวลาที่กระทำความผิดเกิดขึ้น เช่น เงินเดือนจำนวน 20,000 บาท คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำสั่งลงโทษขั้นต่ำคือ 4 เท่าของเงินเดือน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำสั่งลงโทษปรับคนละ 80,000 บาท กรณีจะเห็นได้ว่าคดีนี้มีผู้รับผิดชอบ 3 คน จำนวนเงินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินปรับรวมทั้งหมดจึงเป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น 240,000 บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเสียอีก นอกจากนี้ ผู้ที่กระทำความผิดนอกจากจะถูกปรับทางปกครองแล้ว ยังต้องร่วมกันชดเชยความเสียหายทางแพ่งอีกเป็นจำนวนเงิน 80,000 บาท และหากเป็นความผิดวินัยข้าราชการก็จะถูกดำเนินการทางวินัยข้าราชการได้อีก รวมถึงหากเป็นการกระทำโดยทุจริตเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องโทษในคดีอาญาอีก คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเห็นว่าความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นการลงโทษที่ซ้ำซ้อน ก่อให้เกิดภาระความรับผิดชอบแก่ผู้กระทำความผิดเกินสมควร⁷⁵ ดังนั้นในการลงโทษวินัยการคลังและงบประมาณในปัจจุบัน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเห็นว่า *กฎหมายไม่ได้มีเจตนาที่จะลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด แต่จะลงโทษกับผู้รับตรวจในฐานะผู้บังคับบัญชา* ไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าส่วนราชการ อธิบดี ผู้อำนวยการ เลขาธิการต่าง ๆ หรือหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือรับผิดชอบในการบริหารราชการตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีอำนาจและสมควรถูกตรวจสอบอย่างแท้จริง ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจที่โดยหลักแล้วต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอีกที (ซึ่งก็ไม่ค่อยกล้าที่จะปฏิเสธคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือในทางปฏิบัติ) ดังนั้นในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เช่น มีการจัดซื้อจัดจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรายงานผลให้ผู้รับตรวจดำเนินการทางวินัยหรือให้ชดเชยค่าเสียหายแล้ว แต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดภายในเวลาเกินสมควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็จะส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาสั่งลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณต่อไป⁷⁶

⁷⁵ สำนักงานศาลปกครอง, *อ้างแล้ว* เจียงอรรถที่ 24, น. 217-218.

⁷⁶ *เพ็ญอ้าง*



การตีความกฎหมายในลักษณะดังกล่าวดูเหมือนจะทำให้คดีวินัยการคลัง และการงบประมาณยังคงสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ค่อนข้างจะเข้าใจได้ยาก กล่าวคือ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 ได้ ก็เนื่องมาจากมาตรา 97 เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับ กับ “เจ้าหน้าที่” (กฎหมายใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด...”) ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ มีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษเฉพาะผู้รับตรวจในฐานะผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ในสังกัด อีกชั้นหนึ่ง ไกลเคียงกับระบบศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสที่โดยหลักแล้ว จะลงโทษเฉพาะผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ไม่ลงโทษเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการแต่อย่างใด เนื่องจากผู้มีอำนาจ สั่งจ่ายเป็นบุคคลที่มีอำนาจและความรับผิดชอบทางการคลังและการงบประมาณอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ระบบการควบคุมตรวจสอบวินัยการคลัง และการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ คือ 1) การดำเนินการในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณโดยตรง ซึ่งใช้บังคับ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 97) และ 2) การดำเนินการในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณที่เกี่ยวข้อง กับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งใช้บังคับกับผู้รับตรวจ (มาตรา 96)⁷⁷ กรณีตามความเห็นของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของผู้รับตรวจจึงเป็นกรณีที่ 2 ดังนั้นการตีความกฎหมายว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีเจตนารมณ์ในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงน่าจะไม่ต้อง และไม่ได้ เป็นการอธิบายว่า บทบัญญัติมาตรา 97 ซึ่งเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณโดยตรงของเจ้าหน้าที่ (ซึ่งโดยเหตุผลของเรื่องแล้วมีความสำคัญยิ่งไปกว่าความรับผิดชอบโดยอ้อมของผู้รับตรวจเสียด้วยซ้ำ) จะต้องใช้ และตีความอย่างไร และอาจศึกษาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 100 หรือระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 21 และ ข้อ 22 ก็จะได้เห็นว่า มีการกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าระบบความรับผิดชอบวินัยการคลัง และการงบประมาณของผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจแยกออกจากกัน⁷⁸

⁷⁷ โปรดดู ส่วนที่ 2 ของบทความนี้

⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 100 “ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้ใดกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ เพราะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากปรากฏพยานหลักฐานว่า ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ ผู้นั้นได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งนั้นไว้แล้ว ให้ได้รับยกเว้นโทษทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้”

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

ข้อ 21 “ผู้ว่าการจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจ ในกรณีดังต่อไปนี้ก็ได้ (มีต่อหน้าถัดไป)

หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเทียบเคียงกับกรณีของศาลวินัยทางงบประมาณ และการคลังของประเทศฝรั่งเศส กรณีก็ไม่สามารถทำได้แต่อย่างใด เนื่องจากปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังของประเทศฝรั่งเศสที่ให้อำนาจแก่ศาลบัญชีในการควบคุมตรวจสอบวินัย การคลังและการงบประมาณของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรับผิดชอบหรือความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย การคลังในทุกระดับ (les gestionnaires publics) ไม่ได้มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย และเจ้าพนักงานบัญชีเหมือนอย่างในอดีตแต่อย่างใด⁷⁹

การปฏิเสธไม่ควบคุมตรวจสอบวินัยการคลังและการงบประมาณของเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ ตามแนวทางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อดีตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ เป็นการลดความซ้ำซ้อน และความรุนแรงในการกำหนดโทษแก่ตัวผู้กระทำความผิด แต่ก็มีข้อเสีย คือ เป็นการปิดช่องทางในการควบคุม ตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบจากภายนอก ในกรณีที่หน่วยรับตรวจหรือผู้รับตรวจช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชา และไม่ดำเนินการสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ย่อมทำให้ประเทศชาติได้รับความเดือดร้อน เสียหายและเป็นการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดสามารถปฏิบัติหน้าที่ภายในหน่วยรับตรวจได้ อย่างไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อเงินแผ่นดินแต่อย่างใด และหากจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวการใช้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 78)

(1) ในกรณีที่ตรวจสอบพบข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐ หรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(2) ในกรณีที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐพบข้อบกพร่อง ที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) มีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการ เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ภายในเวลาอันสมควร และเมื่อผู้ว่าการได้แจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(ข) มีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้รับตรวจ ไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ภายในเวลา อันสมควร และเมื่อผู้ว่าการได้แจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร”

ข้อ 22 “ให้ผู้ว่าการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และเป็นกรณีที่ไม้อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ”

⁷⁹ โปรตตู อานันท์ กระบวนศรี, “การตรวจเงินแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศสและในประเทศไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 2, 2566.

บทบัญญัติมาตรา 96 สั่งลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจที่ไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยไม่มีเหตุสมควร ผู้รับตรวจก็สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบด้วยการให้เหตุผลว่า ผู้รับตรวจได้สืบสวนสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความรับผิดชอบวินัยข้าราชการแล้ว แต่ไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งก็เป็นข้ออ้างข้อเถียงที่มีเหตุผลเนื่องจากรายงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีสภาพบังคับผูกพันให้ผู้รับตรวจต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด กรณีจึงทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบวินัยการคลังและการงบประมาณไม่สามารถใช้บังคับได้จริงในประเทศไทย

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอในการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้วินัยทางการคลังมีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยป้องกันไม่ให้เกิดการแก้ไขกฎหมายหนึ่งไปก่อให้เกิดอีกปัญหาหนึ่งตามมา ผู้เขียนมีข้อเสนอ ดังต่อไปนี้

1) แก้ไขถ้อยคำในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ในหมวด 7 วินัยการเงินการคลัง จากคำว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เป็นคำว่า “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง” เพื่อจำกัดขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ให้อยู่แค่เฉพาะในเรื่องของวินัยการคลังและการงบประมาณอย่างแท้จริง

2) แก้ไขถ้อยคำในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไมอาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” เนื่องจากโดยสภาพของการควบคุมตรวจสอบวินัยการคลังและการงบประมาณ เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ตกอยู่ภายใต้หลักการไม่พิจารณาโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว (Non bis in idem) ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตั้งแต่มาตรา 81 ถึงมาตรา 84 แล้ว จะเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายไทย กรณีที่มีการกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ย่อมเข้าลักษณะเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดและความรับผิดชอบวินัยข้าราชการอยู่เสมอ หากกฎหมายกำหนดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้เฉพาะในกรณีที่ไมอาจดำเนินการตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการแล้ว ระบบความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณย่อมไม่สามารถนำมาใช้ควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เลย

3) กรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าระบบความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นระบบที่มีความรุนแรงเกินไปและมีความซ้ำซ้อนกับความผิดอื่น ย่อมสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาและมีคำสั่งยุติเรื่องกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่พิพาทนี้เข้าสู่อำนาจพิจารณาของหน่วยรับตรวจ ในการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดวินัยข้าราชการแล้ว เป็นการเพิ่มช่องทางให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยคดีอย่างเป็นธรรม แล้วแต่กรณี หรือกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งลงโทษทางปกครองแล้ว ต่อมา เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ ได้ถูกหน่วยรับตรวจมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดทางละเมิดหรือคำสั่งลงโทษทางวินัย ก็สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่ในการร้องขอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาใหม่ โดยให้คณะกรรมการพิจารณาโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น และโทษทางวินัยหรือความรับผิดทางละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับไปแล้ว

4) ผู้เขียนมีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 97 จะต้องใช้บังคับกับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่มีความรับผิดชอบในงานด้านการคลังและการงบประมาณ และไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ตีความบทบัญญัติดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับเฉพาะกับ “ผู้รับตรวจ” เท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเอาไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สอดคล้องกับหลักกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศต้นแบบที่ปัจจุบันกฎหมายมีผลใช้บังคับครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรับผิดชอบหรือความเกี่ยวข้องกัยกฎหมายการคลังในทุกระดับ (les gestionnaires publics) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแล้วเห็นว่าระบบความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณสมควรที่จะควบคุมตรวจสอบและลงโทษเฉพาะพฤติกรรมของผู้รับตรวจเท่านั้น ตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติแก้ไขกฎหมายในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับตรวจผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะช่วยผ่อนคลายความเคร่งครัดในการควบคุมตรวจสอบวินัยการคลังและการงบประมาณโดยไม่ทำให้หลักวินัยทางการคลังต้องผิดเพี้ยนไปจากที่ควรจะเป็น ทั้งยังช่วยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีภาระการทำงานที่น้อยลง ไม่สับสนเสี่ยงต่อการถูกฟ้องขอหาปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้สามารถทุ่มเททรัพยากรที่มีอยู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ เป็นการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนบทบาทในการทำงานขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

ให้มีความ “สร้างสรรค์” มากขึ้น กล่าวคือ แทนที่จะเน้นไปที่การ “ลงโทษ” เป็นหลักเหมือนในอดีต องค์การตรวจเงินแผ่นดินจะได้ทุ่มเททรัพยากรไปกับการนำเสนอ “ข้อเสนอแนะ (audit recommendations)” สอดคล้องกับนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566 - 2570)⁸⁰ ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนา ผลผลิตของงานที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับงานตรวจสอบ (non - audit product) อาทิ รายงาน การศึกษาวิจัยด้านการตรวจเงินแผ่นดิน รายงานการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง และมีความสอดคล้อง กับแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน⁸¹

⁸⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนที่ 74 ก (30 พฤศจิกายน 2565), น. 7.

⁸¹ อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การตีความพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 คำว่า “และเป็นกรณีที่ไม้อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม” อาจหมายถึง (1) เป็นกรณีที่เข้าลักษณะเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความผิดวินัยข้าราชการ แต่หน่วยรับตรวจ ไม่มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเลยแต่แรก หรือ (2) เป็นกรณีที่เข้าลักษณะเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความผิดวินัยข้าราชการ แต่หน่วยรับตรวจไม่สั่งตามความเห็นของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ (3) เป็นกรณีที่เข้าลักษณะ เป็นความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความผิดวินัยข้าราชการ และหน่วยรับตรวจสั่งตามความเห็นของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว แต่ไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบได้ เช่น เจ้าหน้าที่หนีไปต่างประเทศ หรือตกอยู่ในสถานะล้มละลาย หรือมีข้อขัดข้องอื่น ที่ไม่ใช่กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 101 (กรณีผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตายหรือดำเนินการ ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิด) การตีความกฎหมายทั้ง 3 ลักษณะนี้สอดคล้อง กับธรรมชาติของการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจตกอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นสำหรับพฤติกรรม เดียวกันนี้ได้ อย่างไรก็ตาม การตีความในลักษณะดังกล่าวย่อมเกิดปัญหาตามมา เนื่องจากจะส่งผลทางกฎหมายต่อไปว่า ถ้าผู้รับตรวจไม่ปฏิบัติตามความเห็นขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินแล้ว (จึงจะเข้าเงื่อนไขที่) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงสามารถพิจารณาและลงโทษสำหรับความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณได้ กรณีย่อมมีลักษณะเป็นการ “บังคับ” ให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตามความเห็นขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินโดยสภาพ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักคิดที่ว่ารายงาน การตรวจเงินแผ่นดินไม่มีผลบังคับผูกพันให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

การตีความกฎหมายดังกล่าวแม้จะสอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งอาจตกอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นสำหรับพฤติกรรมเดียวกันนี้ได้ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 แล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา 96 มีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษผู้รับตรวจที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อรายงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีผลบังคับผูกพันให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตาม การปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับตรวจตามคำสั่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงเหลือเพียงแค่การมีคำสั่งให้มีการสอบสวน ส่วนคำวินิจฉัย จะออกมาอย่างไร ผู้รับตรวจมีเพียงหน้าที่แจ้งให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน “ทราบ” เท่านั้น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่สามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยของหน่วยรับตรวจได้แต่อย่างใด (มิฉะนั้นแล้ว ก็ย่อมจะเท่ากับว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีสถานะเสมือนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้รับตรวจเสียเองอีกชั้นหนึ่ง) และเมื่อหน้าที่ของผู้รับตรวจมีเพียงการ “สั่ง” ให้มีการสอบสวน จึงเป็นการพันวิสัยที่ผู้รับตรวจจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้รับตรวจ ไม่ทำตามก็ย่อมเสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบวินัยการคลังและการงบประมาณเสียเองทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่ความผิดของตน) ดังนั้นก็เป็นการพันวิสัย (มีต่อหน้าถัดไป)

บทสรุป

การปฏิรูปกฎหมายการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่งเสริมให้การรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทยมีความเข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสำเร็จในการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลาง ทำให้กฎหมายการคลังที่เคยปรากฏอยู่อย่างกระจัดกระจายถูกจัดระบบให้เป็นระเบียบมากยิ่งขึ้น ในส่วนของวินัยการคลังและการงบประมาณ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้ช่วยแก้ไขปัญหาลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณที่มีความรุนแรงเกินไปกว่าความเสียหายที่แท้จริงและเป็นการลงโทษที่ซ้ำซ้อน สร้างภาระแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจเงินสมควร

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ยังมีปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนชัดเจน ในถ้อยคำบทบัญญัติของกฎหมายในหลายกรณี มีการใช้วินัยทางการคลังอย่างปะปนกัน 3 ระดับ ได้แก่

1) ไม่มีการแบ่งแยกวินัยทางการคลังซึ่งเป็นกรอบทางการเมืองและกรอบทางกฎหมาย ออกจากกัน

2) ในส่วนของกรอบวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบทางกฎหมาย มีการใช้วินัยทางการคลัง ในชื่อของ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” อย่างปะปนกัน ไม่ได้มีการแบ่งแยกชัดเจนระหว่างการควบคุม ตรวจสอบ (1) การรับจ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (2) พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

3) การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ (2) เอง ก็ไม่ได้ มีการศึกษาจำแนกความรับผิดชอบประเภทต่าง ๆ ออกจากกันอย่างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้น กลับบัญญัติกฎหมาย ในลักษณะที่ว่า หากเข้าลักษณะเป็นความผิดหนึ่ง จะไม่เข้าลักษณะเป็นอีกความผิดหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ความรับผิดชอบ ตามกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ดังปรากฏจากบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 ที่เป็นวัตถุประสงค์การศึกษาที่สำคัญของบทความนี้

และไม่่ว่าจะดีความพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 97 ไปในทางหนึ่งทางใด ก็จะเกิดอีกปัญหาหนึ่งตามมาเสมอ จากการศึกษากฎหมาย และวิเคราะห์สภาพปัญหาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า ต้นเหตุสำคัญของปัญหา (ที่เกี่ยวพันทับซ้อนกันทั้งหมด) นี้ มีที่มาจากการไม่แบ่งแยกความหมายและสภาพบังคับของ “วินัยทางการคลัง” และรวมถึงการไม่แบ่งแยก

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 81)

ที่จะเข้าองค์ประกอบตามมาตรา 97 ที่ว่า “และเป็นกรณีที่ไม้อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม” การตีความกฎหมาย ในท่อนดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับจึงต้องหมายความว่า เป็นกรณีที่ *ไม่* เข้าลักษณะเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความรับผิดชอบ วินัยข้าราชการตั้งแต่แรก (เพราะถ้าเข้าองค์ประกอบความผิดดังกล่าว กฎหมายก็พยายามที่จะไม่ลงโทษวินัยการคลัง และการงบประมาณซ้ำซ้อนอีก) จึงจะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณ เพราะฉะนั้น เมื่อกฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความได้ถึงเพียงนี้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการดีกว่าที่จะแก้ไขให้เกิดความชัดเจนตามข้อเสนอทั้ง 4 ข้อ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

ประเภทของระบบการควบคุมตรวจสอบ “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเพียงพอ ทำให้กฎหมายสำคัญทั้ง 2 ฉบับ (ที่แม้จะมีเจตนาที่ดี) ไม่สอดคล้องต้องกันอย่างที่ตั้งใจไว้ ทำให้องค์กรผู้ใช้กฎหมายมีมุมมองต่อกฎหมายฉบับเดียวกันไปในทางที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก ทำให้วินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบันมีปัญหาในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติยิ่งไปกว่าระบบกฎหมายเดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เสียอีก

ผู้เขียนเข้าใจเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายและเจตนาดีของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจต้องถูกลงโทษจากการกระทำหรือพฤติกรรมเดียวกันจากกฎหมายหลายฉบับ เป็นการลงโทษที่ซ้ำซ้อน และสร้างภาระแก่ผู้ที่กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นความผิดที่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางการคลังแก่หน่วยรับตรวจแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตั้งใจที่จะสะท้อนให้เห็นถึงกรอบวินัยทางการคลังในฐานะที่เป็นหลักการพื้นฐานทางการคลังที่เป็นเรื่องการควบคุมตรวจสอบซึ่งยังมีความไม่แน่นอนชัดเจน นำมาซึ่งปัญหาในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติของประเทศไทยในปัจจุบัน ไม่ได้มีเจตนาที่จะสนับสนุนให้มีการใช้บังคับวินัยการคลังและการงบประมาณอย่างเข้มงวดจนเกินไปอันนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจแต่ประการใด

เป็นระยะเวลากว่า 5 ปี⁸² ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่กลับยังไม่มีคำวินิจฉัยคดีวินัยการคลังและการงบประมาณออกมาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แม้แต่คดีเดียว ข้อเท็จจริงนี้ก็สะท้อนอยู่ในตนเองว่าจะต้องมีปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายภายในองค์กรตรวจเงินแผ่นดินเองในระดับหนึ่ง จึงเป็นหน้าที่ของนักกฎหมายการคลังที่จะต้องช่วยกันศึกษาปัญหาและร่วมกันแลกเปลี่ยนเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาย่างรอบคอบและสร้างสรรค์เพื่อให้ “วินัยทางการคลัง” ของประเทศไทยได้รับการเคารพและปฏิบัติตาม และสามารถบังคับ “วินัยการคลังและการงบประมาณ” ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมอย่างแท้จริง

⁸² ผู้เขียนจัดทำบทความเมื่อปี พ.ศ. 2565

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, รายงานการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.

เชมภัทร ทฤษฎีคุณ, “สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).

จารุวรรณ เมณฑกา, “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงิน และการคลังของประเทศไทย The Possibility of the establishment of Court for Accounting, Budgeting and Finance in Thailand,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 11 ฉบับที่ 3, 2556.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณ และการตรวจเงินแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2562).

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 25, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2566).

นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, “องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 17 ฉบับที่ 2, 2562.

พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559).

ภัทรวรินทร์ บุญชู, “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (ดุสิตนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562).

วิชญ์ วรวิญญู, “ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 7, วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2562).

สุทธิ สุนทรานุรักษ์, การปรับตัวขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลกในศตวรรษที่ 21, thaipublica [ออนไลน์], 10 กันยายน 2561, เข้าถึงจาก thaipublica.org/2018/09/sutti-07/ เมื่อ 14 มีนาคม 2566.

สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, (ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

_____, “มาตรการลงโทษทางปกครองกรณีกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุญ, (ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563



สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สดง. เร่งดำเนินการ เรียกเงินคืน 2 ล้าน จาก อบจ. ชุมพร กรณีจ่ายเงินอุดหนุนให้สมาคมฟุตบอลจังหวัดชุมพร ส่งผลให้ราชการเสียหาย, 2548 [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.audit.go.th/th/สดง-เร่งดำเนินการ-เรียกเงินคืน-2-ล้าน-จาก-อบจ-ชุมพร> เมื่อ 7 กรกฎาคม 2566.

สำนักงานศาลปกครอง, ‘ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน’ (การสัมมนาทางวิชาการระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานศาลปกครอง, อาคารศาลปกครอง, 4 สิงหาคม 2565) ถอดความและเรียบเรียงโดย อานันท์ กระบวนศรี เผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 1, 2566.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล’ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551).

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รู้จักวินัยทางงบประมาณและการคลัง, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <http://dfmo.oag.go.th/dis-to-know> เมื่อ 24 มิถุนายน 2560.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, ‘โครงการวิจัยเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง’ (รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2549).

_____, “วินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย” (โครงการวิจัยทางวิชาการนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545).

อานันท์ กระบวนศรี, “การตรวจเงินแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศสและในประเทศไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 2, 2566.

_____, “การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, 2565.

_____, การตรวจเงินแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศสและในประเทศไทย, เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนมีนาคม 2566.

_____, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2566).

_____, “เหลียวหลัง แลหน้า 2 ทศวรรษ “วินัยทางการคลัง” ในประเทศไทย : พัฒนาการทางความคิดจาก “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” สู่ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” (ตอนที่ 1),” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 34 เล่ม 1, 2565.

_____, ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 : ความไม่แน่นอนชัดเจนของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ, เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนกันยายน 2566.

ภาษาฝรั่งเศส

Aurélien Baudu, Finances Publiques, 3^e éd., (Paris : Dalloz, 2021).

Éric Oliva, Finances Publiques, 3^e éd., (Paris : Sirey, 2015).

Frank Mordacq, Les finances publiques, 5^e éd., (Paris : PUF, 2018).

Franck Wasserman, Les finances publiques, 9^e éd., (Paris : Documentation française, 2018).

Jacques Buisson, Finances publiques, 16^e éd., (Paris : Dalloz, 2015).

Jean - Luc Albert, Finances Publiques, 11^e éd., (Paris : Dalloz, 2019).

Philippe Boucheix et al., Les finances publiques, (Paris : Dunod, 2019).

Raymond Muzellec et al., Finances Publiques, 16^e éd., (Paris : Sirey, 2013).

Stéphanie Damarey, Droit public financier, 2^e éd., (Paris : Dalloz, 2021).

Vie - publique, Ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, 24 mars 2022, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/loi/284550-ordonnance-23-mars-2022-responsabilite-financiere-gestionnaires-publics> เมื่อ 19 กรกฎาคม 2566.

_____, Qu'était la Cour de discipline budgétaire et financière ?, 16 avril 2018, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/21903-la-cour-de-discipline-budgetaire-et-financiere-cbdf> เมื่อ 19 กรกฎาคม 2566.